



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
3 de julio de 2017
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

64º período de sesiones

Ginebra, 11 a 22 de septiembre de 2017

Tema 2 del programa provisional

Diálogo de alto nivel: ¿Integración o desintegración mundial?

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La globalización, mediante el comercio, las finanzas, la inversión y la tecnología, ha reforzado la integración de la economía mundial y creado nuevas oportunidades, así como nuevos desafíos. En la esfera del comercio internacional, el marco de políticas sobre el que reposan los acuerdos y las negociaciones comerciales está cambiando rápidamente.

A raíz de los recientes acontecimientos y de dos hitos de la integración regional, a saber, el 50º aniversario de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y el 60º aniversario de la Unión Europea, el diálogo de alto nivel de la Junta de Comercio y Desarrollo brinda la oportunidad de evaluar la contribución de la integración regional al crecimiento económico y la creación de capacidades productivas y al fomento de unas economías más fuertes y más integradas en todo el mundo.

En la presente nota se plantea la posibilidad de que se vayan implantando nuevas relaciones comerciales mundiales, se ofrece un panorama general de los acuerdos comerciales regionales (ACR) de los países en desarrollo y se aborda el papel del regionalismo en el desarrollo económico. La nota concluye con algunas recomendaciones de políticas para su examen por los Estados miembros.



Antecedentes

1. Hasta hace poco tiempo, la negociación de acuerdos interregionales y los acuerdos comerciales regionales era un aspecto predominante en la cooperación internacional. El tamaño y la complejidad de esos acuerdos crecían constantemente, y se pasó del ámbito de los acuerdos bilaterales a unos acuerdos multilaterales cada vez más ambiciosos, de modo que la mayoría de los países eran partes al menos en uno de ellos. Desde 1995, se han notificado a la Organización Mundial del Comercio más de 400 ACR relativos al comercio de bienes y/o servicios.

2. En la última década, en muchas regiones ha prosperado un nuevo enfoque de los ACR que implica la participación de multitud de países, como, por ejemplo, en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico, la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea, la Asociación Económica Integral Regional entre los Estados miembros de la ASEAN, la Alianza del Pacífico entre cuatro Estados de América Latina, y una zona de libre comercio continental en África.

3. Los mayores ACR, a los que se denominó “acuerdos megarregionales”, son acuerdos comerciales multipartitos caracterizados por sus dimensiones y sus objetivos ambiciosos. Sin embargo, algunos hechos recientes parecen poner en cuestión la época del regionalismo a esa escala, a saber, la decisión del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de retirarse de la Unión Europea y la retirada de los Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico.

4. Se ha producido una pronunciada desaceleración de la fragmentación de los procesos de producción, o, más bien, un acortamiento de las cadenas mundiales de valor. Entre las cadenas, la demanda final se ha orientado hacia productos menos intensivos en importaciones. A nivel nacional, por ejemplo en China, la demanda final ya no está orientada hacia los bienes duraderos y de inversión, sino hacia los servicios y productos con menor intensidad de importaciones y una proporción creciente de valor añadido nacional¹.

5. El diálogo de alto nivel permitirá abordar francamente la situación de algunos ACR, como la ASEAN, la Unión Económica de Eurasia, la Unión Europea y el Mercado Común del Sur, en lo tocante a las estrategias de desarrollo sostenible. Asimismo, cabría considerar la influencia que los recientes acontecimientos podrían tener en la futura evolución de los ACR, entre otras cosas, en la promoción del logro de un desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la integración económica regional.

6. El diálogo de alto nivel propiciará asimismo el intercambio de experiencias en la esfera de la integración económica regional, mediante la presentación de las mejores prácticas disponibles en los ACR representados por las distintas regiones geográficas. El objetivo es llegar a formular recomendaciones de políticas prácticas sobre la manera en que los ACR pueden promover el desarrollo inclusivo y sostenible y responder a los nuevos desafíos, al tiempo que apoyan la transformación estructural.

I. Hacia un nuevo paradigma de las relaciones comerciales

7. A lo largo de los años ochenta y noventa, muchos países en desarrollo adoptaron la apertura de los mercados y la reducción del papel del Estado en las políticas económicas. Ello condujo a un mundo más globalizado e interdependiente desde el punto de vista económico y allanó el camino para que crecieran el número y las ambiciones de las nuevas agrupaciones regionales en la década de los noventa. Algunos de estos acuerdos regionales se inspiraron en el éxito del proceso de integración económica en Europa, y muchos dieron lugar a la formación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio similares, como la

¹ M. Timmer, B. Los, R. Stehrer y G. De Vries, 2016, Production fragmentation and the global trade slowdown, *Vox*, 21 de noviembre, disponible en <http://voxeu.org/article/production-fragmentation-and-global-trade-slowdown> (consultado el 30 de junio de 2017).

ASEAN, el Mercado Común del Sur y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que facilitaron el comercio entre los miembros mediante la eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias.

8. Sin embargo, al tiempo que la integración y la globalización continuaban a buen ritmo, muchas personas se sentían excluidas o marginadas por los rápidos cambios mundiales, aunque es posible que esos agravios no fueran resultado directo de la integración comercial. Al amparo de ese descontento público, han cobrado un gran impulso algunas campañas políticas orientadas a frenar o revertir la integración. Esos sentimientos y sus consecuencias políticas tendrán efectos significativos en la naturaleza de cualquier futura integración política y económica mundial. Sobre la base de estas tendencias recientes, parece haberse iniciado una nueva etapa de la globalización y, en consecuencia, un nuevo enfoque de las negociaciones y los acuerdos comerciales regionales.

9. La retirada del Reino Unido de la Unión Europea constituye posiblemente una de las mayores conmociones en el ámbito político y económico del Reino Unido desde la Segunda Guerra Mundial. El Gobierno del Reino Unido tiene la intención de abandonar el mercado único y negociar una nueva asociación con la Unión Europea y, con carácter prioritario, tratará de conseguir un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. En calidad de Estado miembro de la Unión Europea, el Reino Unido es parte en 36 acuerdos comerciales con terceros países, por lo que, además del establecimiento de una relación comercial estable con la Unión Europea, es preciso evaluar el futuro de esos acuerdos comerciales. El resultado final de las negociaciones para la retirada de la Unión Europea será decisivo y, cualquiera que sea la situación final, habrá un período bastante largo de incertidumbre mientras duren las negociaciones y en la etapa posterior, que afectará tanto al Reino Unido como a sus asociados comerciales presentes y futuros.

10. Hasta la fecha, las prioridades del actual Gobierno de los Estados Unidos sobre las políticas comerciales han girado en torno a dos aspectos principales, a saber, la reducción del déficit comercial nacional, que recientemente superó los 500.000 millones de dólares, y la preferencia por las negociaciones comerciales bilaterales. De acuerdo con esos objetivos, los Estados Unidos se han retirado del Acuerdo de Asociación Transpacífico, están llevando a cabo exámenes para evaluar las principales causas del déficit comercial y se disponen a renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El Canadá y México también han expresado su voluntad de renegociar y modernizar el Tratado.

11. Habida cuenta del cambio de rumbo de la mayor economía del mundo y de la incertidumbre en torno a las negociaciones para la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, el futuro de muchos ACR puede venir determinado por cuestiones geopolíticas tanto como por cuestiones de orden puramente comercial.

II. Los acuerdos comerciales regionales de los países en desarrollo

12. A pesar de algunos retrocesos, en el futuro previsible, la integración regional seguirá desempeñando un papel importante en la determinación del futuro económico de miles de millones de personas. La globalización ha tenido un enorme efecto en el mundo en desarrollo, y la retirada del apoyo a la mundialización hasta la fecha no se ha generalizado. La intensificación del comercio y la inversión intrarregionales alienta el ulterior desarrollo de cadenas de valor en toda la región y permite aumentos de productividad derivados de una mayor especialización y el aumento de escala. Además, crea el potencial para que una gran cantidad de microempresas y pymes encuentren sitio en las cadenas de valor. A pesar de los cambios recientes, las cadenas mundiales de valor siguen presentando grandes posibilidades para muchos países en desarrollo. Ahora bien, los resultados dependen del grado en que las regiones atrasadas con respecto a Europa, Asia Oriental y América del Norte consigan incrementar su participación en la fragmentación internacional de la producción.

13. A raíz de la retirada de los Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico, el foco de atención mundial se ha dirigido hacia la Asociación Económica Integral Regional promovida por la ASEAN. La evolución de la Asociación determinará en

gran medida el papel del comercio en el desarrollo del conjunto de la región de Asia y el Pacífico. Existen acuerdos de establecer rápidamente la Asociación y de concluir las negociaciones a finales de 2017. Una vez establecida, la Asociación constituirá la mayor zona de libre comercio, al abarcar una población de 3.500 millones de personas, con un producto interior bruto combinado de 23 billones de dólares de los Estados Unidos, lo que equivale a un tercio del total mundial. Dado que los seis Estados que no son miembros de la ASEAN han suscrito acuerdos de libre comercio con el bloque regional, la Asociación se ajusta plenamente a la visión de la ASEAN de promover la integración regional y contribuir al objetivo de crear una comunidad económica de la ASEAN.

14. En toda Asia hay un firme propósito de impulsar el regionalismo. La iniciativa Una Franja, Una Ruta, con toda probabilidad, transformará el comercio en Asia en el próximo decenio. Este proyecto, de un valor de 900.000 millones de dólares, conllevará el desarrollo de seis grandes corredores económicos², en los que habrá agrupaciones industriales y energéticas, y constarán de ferrocarriles, carreteras, vías marítimas y aéreas, oleoductos y autopistas de la información.

15. En América Latina, la nueva Alianza del Pacífico, un programa de integración entre Chile, Colombia, México y el Perú, ha dado un renovado impulso a la integración regional con miras a liberalizar la circulación de personas, bienes, servicios y capitales en los Estados participantes. Puede constituir una plataforma para continuar el reforzamiento de las relaciones comerciales con los países de la región de Asia y el Pacífico. La arquitectura comercial actual en América Latina se caracteriza por la existencia de múltiples acuerdos de libre comercio solapados entre sí, en los que subconjuntos de países son partes de diversos acuerdos. Los acuerdos resultantes aumentan los costos de transacción y desalientan el establecimiento de cadenas de producción a nivel regional. Si se diera una mayor convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur, abriría margen para promover la integración en América Latina.

16. Los procesos externos son otro posible medio de impulsar la integración regional. Han aumentado las exportaciones de la Unión Europea al Mercado Común del Sur, que pasaron de 21.000 millones de euros en 2005 a 46.000 millones de euros en 2015. En el mismo período las exportaciones del Mercado Común del Sur a la Unión Europea aumentaron de 32.000 millones de euros a 42.000 millones. A la luz del aumento de la actividad económica, la reactivación de las negociaciones estancadas desde hace tiempo entre los dos bloques podría ayudar a reforzar los flujos de comercio e inversiones en el Mercado Común del Sur.

17. Los países africanos han seguido procurando lograr la integración regional y la consolidación de grupos regionales, por ejemplo, mediante la firma en 2015 de un acuerdo tripartito de libre comercio entre el Mercado Común para África Oriental y Meridional, la Comunidad de África Oriental y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo. Ello permitirá incrementar la integración de los mercados, el desarrollo de las infraestructuras y la industrialización en África Oriental y Meridional, lo que proporcionará beneficios indirectos a otras regiones del continente. Este bloque comercial representa al menos a la mitad de los Estados, la población y el producto interior bruto del continente y, una vez que esté establecido, se espera que aumente sustancialmente el comercio intrarregional³.

18. Además, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana se han comprometido a crear, para finales de 2017, una zona de libre comercio continental, con el fin de establecer la libre circulación de empresarios e inversiones y un mercado único continental de bienes y servicios, así como a expandir el comercio dentro del continente, y a incrementar el atractivo de África como asociado comercial global. Cuando se establezca, la zona de libre comercio continental será la mayor del mundo en número de países, pues abarcará los 54 Estados del continente.

² El nuevo puente terrestre euroasiático entre China-Mongolia-Federación de Rusia, China-Asia Central-Asia Occidental, China-Asia Sudoriental continental, China-Pakistán y Bangladesh-China-India-Myanmar.

³ Banco Africano de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, *Perspectivas económicas en África 2017* (París).

19. Aún queda margen para avanzar en la integración comercial en África. En la década del 2000, la proporción de las exportaciones e importaciones intrarregionales en relación con la participación en el comercio total mundial de la región oscilaba entre el 11% y el 13% para el África en desarrollo, y en 2015 ascendió al 15%. En el mismo período, esa proporción fue del 19% al 20% en los países en desarrollo de América y del 48% al 51% en los países en desarrollo de Asia⁴.

III. La función del regionalismo en el desarrollo económico

20. En el Maafikiano de Nairobi, documento final del 14° período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, acordado por los Estados miembros en julio de 2016, se pone de relieve la importancia de la integración regional para la promoción del crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible, entre otras cosas, mediante el fortalecimiento de la cooperación económica regional entre los países en desarrollo y los países desarrollados. La integración regional puede ser un catalizador importante para reducir las barreras comerciales, aplicar reformas en las políticas, reducir los costos del comercio e incrementar la participación de los países en desarrollo en las cadenas de valor regionales y mundiales.

21. Resulta muy oportuno abordar esas cuestiones, dado que las negociaciones sobre los asuntos del desarrollo sostenible avanzan muy lentamente a nivel multilateral, mientras que los ACR siguen un ritmo más rápido al abordar los problemas del desarrollo sostenible. Un número creciente de acuerdos comerciales bilaterales, regionales e interregionales incluyen disposiciones relativas a cuestiones sociales y de desarrollo. Por ejemplo, en muchos de los actuales ACR se reconoce la importancia de la integración de una perspectiva de género para lograr un crecimiento económico inclusivo, así como el papel fundamental que pueden tener las políticas de igualdad de género en la promoción del desarrollo socioeconómico. La misma evolución se observa en los ACR en cuanto a los aspectos de política laboral. Otro ejemplo de la forma en que los ACR se convierten en instrumentos de las estrategias de desarrollo sostenible se encuentra en la esfera de la protección del medio ambiente. Desde 2010, ha crecido la tendencia a incluir en los ACR disposiciones ambientales de carácter más sustantivo, como las relativas a la cooperación en materia ambiental, la participación pública, la solución de controversias, la cobertura de cuestiones ambientales específicas y los mecanismos de aplicación.

22. Por último, aunque la presencia de externalidades puede servir, y de hecho sirve, como justificación adicional para hacer excepciones a la neutralidad de las políticas, el hecho de adoptar un enfoque más estratégico no implica ofrecer una protección general o “elegir a los ganadores”. Antes bien, se trata de combinar distintos elementos de las políticas comerciales, en función de los recursos, las políticas macroeconómicas y el nivel de desarrollo de un país. Es un proceso exploratorio, en el cual los Gobiernos y las empresas evalúan los beneficios y los retos de las nuevas actividades y tecnologías, aprenden a afrontar externalidades como el cambio climático y promueven la diversificación y la adición de valor. Si bien los países siguen siendo responsables de sus propias estrategias de desarrollo, unas normas comerciales adecuadas, incluidas las aplicadas en el marco de los ACR, pueden apoyar esas estrategias, ofreciendo un marco para los objetivos de desarrollo sostenible de largo plazo.

IV. Recomendaciones de políticas

23. Los Estados miembros pueden potenciar el posible papel facilitador de la cooperación, en el marco de cada ACR y entre ellos, en aquellos ámbitos en que más necesarias resultan la coordinación y la coherencia de las políticas, a fin de aumentar las sinergias entre el comercio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esos ámbitos incluyen

⁴ UNCTAD, 2013, *Economic Development in Africa Report 2013: Intra-African Trade – Unlocking Private Sector Dynamism* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.II.D.2, Nueva York y Ginebra)

la reducción de la incertidumbre con respecto a las políticas comerciales; la evitación de los grados extremos de proteccionismo comercial a nivel regional y multilateral; la promoción de la transformación estructural de los países en desarrollo de ingreso bajo y/o dependientes de los productos básicos; el diseño de medidas y normas de regulación, por ejemplo en materia de salud, medio ambiente y política de la competencia, que promuevan y no mermen los flujos comerciales de los países en desarrollo; y la formulación de medidas de políticas para lograr un comercio inclusivo, por ejemplo en favor de las pymes, las mujeres y los jóvenes.

24. A fin de lograr los máximos beneficios de los ACR vigentes, los respectivos asociados deberían abordar factores como la promoción de las complementariedades, la ampliación de las estructuras de producción y exportación, el aumento de la diversificación de productos y la lucha contra los precios elevados de las importaciones, en particular de productos manufacturados, de otros países en desarrollo.

25. Las regiones que se caracterizan por contar con multitud de acuerdos de libre comercio o ACR que se solapan deberían dar mayor prioridad a la convergencia, a fin de reducir los costos de transacción y la carga reguladora y alentar el crecimiento de las cadenas de producción a nivel regional.

26. El establecimiento de acuerdos entre bloques regionales puede aportar beneficios comerciales y de bienestar a las partes interesadas. Habida cuenta del aumento de la actividad económica entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur, por ejemplo, se da la oportunidad de reactivar las negociaciones entre esos dos bloques, lo que reforzaría aún más los flujos comerciales y de inversiones.

27. La iniciativa Una Franja, Una Ruta se caracteriza por las enormes inversiones en infraestructuras para crear físicamente rutas comerciales a fin de promover el comercio en Asia y más allá. Debería considerarse la posibilidad de establecer acuerdos comerciales conexos par los asociados, lo que promueve el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

28. Los encargados de la formulación de políticas que afrontan un sentimiento contrario a la globalización a nivel nacional deberían identificar cuidadosamente sus causas y las medidas para hallar soluciones adecuadas. Se han atribuido al comercio la modificación de las condiciones del mercado de trabajo y la generación de la desigualdad de ingresos, a pesar de que la causa puede ser, más a menudo, el cambio tecnológico. Es preciso subrayar la contribución del comercio a la creación de empleo y la promoción del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

29. A raíz de la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea, los Estados que no son miembros de esta, en particular los países en desarrollo, podrían considerar si sería oportuno emprender preparativos para entablar posibles negociaciones comerciales con el Reino Unido con miras a establecer acuerdos más adaptados entre asociados, que respondan mejor a los objetivos comerciales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
